



# Individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni

## Atto del Governo 72

dossier n° 73 - Schede di lettura  
21 gennaio 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	72
Titolo:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni
Norma di delega:	Art. 2, c.9, D.L. L. 21/2012
Numero di articoli:	11
Date:	
presentazione:	8 gennaio 2014
assegnazione:	8 gennaio 2014
termine per l'espressione del parere:	28 gennaio 2014
Commissione competente :	IX Trasporti, X Attività produttive
Rilievi di altre Commissioni :	V Bilancio

### La disciplina dei poteri speciali

Con lo scopo di salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, il legislatore è intervenuto ridisciplinando organicamente (con il [decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21](#)) la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo in tale settore, anche al fine di aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea.

Il D.L. n.  
21/2012

Per mezzo del [decreto-legge n. 21 del 2012](#) sono stati ridefiniti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (D.P.C.M.), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte dello Stato (in particolare, del Governo) dei cosiddetti "poteri speciali", attinenti alla *governance* di società operanti in settori considerati strategici.

Per "**poteri speciali**" si intendono, tra gli altri, la facoltà di dettare specifiche condizioni all'acquisito di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni. L'obiettivo del provvedimento è di rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo, che si ricollega agli istituti della "*golden share*" e "*action spécifique*" – previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese - e che in passato era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia UE.

Per un'analisi dettagliata della disciplina introdotta dal decreto-legge n. 21/2012 vedi [qui](#).

Lo schema di regolamento interviene in particolare in ordine alla disciplina attuativa dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come individuati dall'articolo 2 del decreto-legge n. 21/2012 (mentre l'articolo 1 del provvedimento si occupa della disciplina dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale).

Il medesimo articolo 2 prevede che con autonomo regolamento siano individuati gli attivi strategici in tali settori (vale a dire le specifiche attività e gli specifici impianti, nell'ambito dei settori richiamati, ritenuti strategici).

In materia interviene lo [schema di regolamento n. 40](#) attualmente all'esame delle

competenti Commissioni di Camera e Senato.

Ai sensi del citato articolo 2, i poteri speciali esercitabili nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni consistono nella possibilità di far valere il **veto** dell'esecutivo alle delibere, agli atti e alle operazioni concernenti *asset* strategici, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, ovvero imporvi specifiche **condizioni**; di porre condizioni all'efficacia dell'acquisto di partecipazioni da parte di soggetti esterni all'UE in società che detengono attivi "strategici" e, in casi eccezionali, opporsi all'acquisto stesso. Le norme, in rapporto alle tipologie di poteri esercitabili e alle loro modalità di esercizio, ripropongono – con alcune differenze - la disciplina prevista dall'articolo 1 in relazione alle società operanti nel comparto difesa e sicurezza, secondo quanto segnalato di seguito.

Il veto alle delibere, atti o operazioni può essere espresso qualora essi diano luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa – nazionale ed europea - di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, ivi compresi le reti e gli impianti necessari ad assicurare l'approvvigionamento minimo e l'operatività dei servizi pubblici essenziali. Nel computo della partecipazione rilevante ai fini dell'acquisto si tiene conto della partecipazione detenuta da terzi con cui l'acquirente ha stipulato patti parasociali. Anche per le violazioni di cui al presente articolo è prevista la sanzione della nullità degli atti.

Si ricorda che nella seduta del 17 ottobre 2013, l'Aula del **Senato** ha approvato la **mozione n. 1-00160**, a prima firma **Mucchetti**, che tra l'altro impegna il Governo a completare, entro il termine massimo di 30 giorni, l'adozione dei regolamenti di attuazione per l'esercizio da parte dello Stato del *golden power* nel caso di imprese di interesse strategico, specialmente quando sono in gioco infrastrutture da cui dipende la sicurezza del Paese.

Si segnala infine, preliminarmente alla descrizione del contenuto del provvedimento, che con il **D.P.C.M. 2 ottobre 2013, n. 129** è stata prevista una modifica al D.P.C.M. 30 novembre 2012, n. 253, per far **rientrare**, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui all'[articolo 1 del D.L. n. 21 del 2012](#) (vale a dire i poteri esercitati **negli attivi di rilevanza strategica** per la difesa e sicurezza nazionale) **le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultralarga** (Il provvedimento è entrato in vigore il 28 novembre 2013). Le medesime reti e impianti sono individuati anche come impianti strategici nei settori delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 21/2012 dallo schema di regolamento n. 40.

*Al riguardo, appare opportuno un chiarimento del governo, alla luce delle modalità parzialmente diverse di attivazione dei poteri speciali ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 21/2012 (attivi strategici nel settore della sicurezza nazionale) e dell'articolo 2 del medesimo decreto legge (attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni). Il chiarimento è richiesto anche nei pareri del Consiglio di Stato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni allegati allo schema di regolamento.*

## Contenuto

L'articolo 1 individua l'oggetto del regolamento nella **disciplina di attuazione dell'esercizio dei poteri speciali** inerenti agli attivi strategici nei settori dell'energia dei trasporti e delle comunicazioni, come individuati dall'[articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 21/2012](#). Tale disposizione prevede l'emanazione di regolamenti governativi per l'individuazione degli attivi; come già si è accennato lo schema di regolamento di individuazione degli attivi è attualmente all'esame delle competenti commissioni parlamentari di Camera e Senato.

Si specifica che il regolamento concerne anche le **attività propedeutiche** all'esercizio dei poteri speciali ai sensi dell'[articolo 2, comma 9, del citato decreto-legge n. 21/2012](#). Tale disposizione, nel prevedere un regolamento governativo di attuazione per la definizione dei poteri speciali delineati dal medesimo articolo 2, prescrive che tale regolamento definisca anche, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, delle modalità organizzative per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali.

L'articolo 2 attribuisce, al comma 1, alla **Presidenza del Consiglio il coordinamento** delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali. Ciò ai sensi dell'[articolo 5.](#)

Ambito di applicazione del regolamento: profili problematici

Oggetto

Coordinamento

[comma 2. della legge n. 400/1988](#) (il quale prevede che il Presidente del Consiglio, ai sensi dell'[articolo 95 della Costituzione](#), tra le altre cose, coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo), e dell'[articolo 2 del decreto legislativo n. 303/1999](#) (il quale prevede che il Presidente del Consiglio si avvalga delle strutture della Presidenza del Consiglio, tra le altre cose, per il coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del governo).

Conseguentemente, al comma 2, si prevede che con D.P.C.M., da adottare entro quindici giorni dalla pubblicazione del regolamento:

- sia individuato l'ufficio della Presidenza del Consiglio, di livello dirigenziale generale o equiparato, responsabile dell'attività di coordinamento;
- sia individuato, su indicazione, rispettivamente, dei ministri dell'economia, dell'interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti e degli esteri, gli uffici di livello dirigenziale generale o equiparato di ciascun ministero responsabile delle attività di competenza nell'ambito del regolamento (per il Ministero degli esteri la struttura deve essere obbligatoriamente di livello dirigenziale generale);
- sia istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un gruppo di coordinamento; tale gruppo sarà presieduto dal responsabile dell'ufficio della Presidenza del Consiglio (o da altro componente individuato dal Presidente del Consiglio) e composto dai responsabili degli uffici dei diversi ministeri, con eventuale integrazione da rappresentanti di altri uffici per potenziarne le capacità di analisi. Ai sensi del successivo comma 2, si prevede che in sede di prima attuazione i nominativi dei componenti il gruppo siano individuati con D.P.C.M., su designazione per quanto di competenza dei ministri interessati; per ogni componente sono individuati anche due supplenti; i componenti e i supplenti possono essere sostituiti con comunicazione all'ufficio responsabile della Presidenza del Consiglio;
- siano stabilite adeguate modalità e procedure telematiche necessarie per il tempestivo esercizio dei poteri speciali e predisporre l'apposita modulistica per le notifiche relative;
- siano predisposte procedure elettroniche per il ricevimento delle notifiche;
- siano assicurate modalità di condivisione dei dati con i ministeri interessati anche mediante accesso informatico immediato alle notifiche;
- siano stabilite la tempistica e le modalità di raccordo tra i ministeri interessati

L'articolo 3 prevede che le attività inerenti all'istruttoria e alla proposta di esercizio dei poteri speciali siano affidati dall'ufficio responsabile della Presidenza del Consiglio:

- al **Ministero dell'economia** per le società direttamente o indirettamente da esso partecipate;
- al **Ministero dello sviluppo economico** o al **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, per le altre società, secondo i rispettivi ambiti di competenza, ovvero tenendo conto della competenza prevalente.

Amministrazione responsabile dell'istruttoria e della proposta

Gli articoli 4 e 5 intervengono sulle modalità con le quali le imprese interessate devono procedere alla notifica degli atti e delle operazioni rilevanti individuate dall'[articolo 2 del decreto-legge n. 21/2012](#).

Notifica

In base all'**articolo 4, comma 1**, si prevede che le imprese operanti negli attivi ritenuti di rilevanza strategica, nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come individuati in base al regolamento attuativo dell'[articolo 2, comma 1 del decreto-legge n. 21/2012](#) debbano notificare all'ufficio responsabile della Presidenza del Consiglio dei ministri (individuato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del [decreto-legge n. 21/2012](#) e non, come erroneamente indicato nel testo, "ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a)" un'informativa completa ai sensi dell'[articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 21/2012](#). Tale disposizione prevede che siano notificate dalla società alla Presidenza del Consiglio, entro dieci giorni e comunque prima che vi sia data attuazione, qualsiasi **delibera, atto o operazione, che abbia per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi** medesimi o il cambiamento della loro destinazione, comprese le delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione aventi ad oggetto:

- la fusione o la scissione della società,
- il trasferimento all'estero della sede sociale,
- il mutamento dell'oggetto sociale,
- lo scioglimento della società,
- la modifica di clausole statutarie per l'introduzione del diritto di voto limitato nelle società non quotate (ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile)
- la modifica di clausole statutarie per l'introduzione di un limite massimo al possesso azionario nelle imprese operanti nei settori strategici (ai sensi dell'[articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 332/1994](#), come modificato dallo stesso decreto-legge n. 21/2012,

art. 3)

- il trasferimento dell'azienda o di rami di essa in cui siano compresi detti attivi o l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia.

Devono essere inoltre notificate le delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione concernenti il **trasferimento di società controllate che detengono i predetti attivi**

Il **comma 2 dell'articolo 4** indica gli obblighi di notifica per i **soggetti esterni all'Unione europea che acquisiscano una partecipazione** in imprese che operano nell'ambito degli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Questi devono notificare l'operazione di acquisizione nonché le informazioni previste dall'[articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 21/2012](#), al fine dell'esercizio dei poteri di cui al successivo comma 6 dell'articolo 2 (opposizione all'operazione o imposizione di impegni). Si tratta di ogni informazione utile alla descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività, quando dall'operazione discenda per il soggetto esterno all'Unione europea l'acquisizione del controllo della società.

Il [comma 5 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 21/2012](#) precisa che per soggetto esterno all'Unione europea si intende "qualsiasi persona fisica o giuridica, che non abbia la residenza, la dimora abituale, la sede legale o dell'amministrazione ovvero il centro di attività principale in uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo o che non sia comunque ivi stabilito". In base alla disposizione, inoltre, per la valutazione della rilevanza della partecipazione acquisita si considerano anche le partecipazioni detenute da terzi con le quali il soggetto in questione abbia sottoscritto patti parasociali (art. 122 del Testo unico della finanza, [decreto legislativo n. 58/1998](#) e [art. 2341-ter del codice civile](#)).

Il **comma 3 dell'articolo 4** prevede l'obbligo di notifica, anche per le **operazioni all'interno di un medesimo gruppo**, di norma escluse dalla disciplina di esercizio dei poteri speciali, ai sensi dell'[articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 21/2012](#). Si precisa infatti che tale esclusione non opera in presenza di elementi informativi circa la minaccia di un grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

*In proposito, si ricorda che il citato articolo 2, comma 1 prevede che il regolamento chiamato a individuare gli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni indichi anche "la tipologia di atti o operazioni all'interno di un medesimo gruppo ai quali non si applica la disciplina di cui al presente articolo. Al riguardo, la previsione da ultimo richiamata, che indica a contrario i casi in cui anche le operazioni all'interno di un medesimo gruppo devono essere notificate, potrebbe trovare più opportuna collocazione in tale regolamento (il cui schema è attualmente all'esame, come già si è ricordato, delle competenti commissioni parlamentari: atto n. 40).*

L'**articolo 5** descrive il **contenuto della notifica**.

In particolare, il **comma 1** prevede che la notifica possa essere trasmessa anche per via telematica, ai sensi dell'articolo 65 del codice dell'amministrazione digitale ([decreto legislativo n. 82/2005](#)), con modalità che garantiscano la sicurezza e la riservatezza dei dati trasmessi.

Si ricorda che l'art. 65 del codice dell'amministrazione digitale prevede che le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni siano valide se sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi o attraverso il sistema pubblico per l'identità digitale di cittadini e imprese (SPID, art. 64 del codice) ovvero quando le istanze sono accompagnate dall'invio in forma telematica del documento di identità ([art. 38 del DPR n. 445/2000](#)) ovvero, infine, mediante utilizzo della posta elettronica certificata.

La notifica deve essere sottoscritta dai legali rappresentanti delle imprese o da persone munite di procura speciale e deve contenere tutte le informazioni necessarie per una completa valutazione.

Ai sensi del **comma 2**, la notifica deve contenere, nel caso di adozione di delibere d'assemblea, il testo della delibera completa di tutta la documentazione trasmessa agli organi societari per la sua adozione, ovvero, nel caso di acquisto di partecipazioni, il progetto industriale perseguito con l'acquisizione, comprensivo del piano finanziario e di una descrizione generale del progetto, nonché informazioni dettagliate sull'acquirente e sul suo

ambito di operatività. In entrambi i casi, la notifica deve contenere ogni informazione utile a consentire le valutazioni di cui all'[articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 21/2012](#). Si tratta delle valutazioni da compiere ai fini dell'esercizio dei poteri speciali attinenti, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, in particolare a:

- l'esistenza di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati;
- l'idoneità dell'assetto risultante dall'operazione, tenuto conto anche delle modalità di finanziamento dell'acquisizione e della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente, a garantire la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti e il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti.

In base al **comma 3** la notifica deve inoltre contenere:

- la procura speciale;

*Al riguardo si richiama quanto segnalato dal Consiglio di Stato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla necessità di non richiedere la procura speciale quando la notifica sia firmata dal legale rappresentante dell'impresa che di per sé non necessita di procura speciale.*

- l'indicazione della persona fisica e giuridica notificante e con la quale effettuare le comunicazioni del caso;
- l'indicazione "la presente notifica è effettuata ai sensi e per gli effetti dell'[articolo 1 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 11 maggio 2012, n. 56](#) - settori difesa e sicurezza nazionale".

*Al riguardo si segnala che in realtà lo schema di regolamento attiene ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, con riferimento ai quali l'esercizio dei poteri speciali è disciplinato dall'[articolo 2 del decreto-legge n. 21/2012](#).*

- in calce, la dichiarazione per cui "I sottoscritti assumono la responsabilità che le informazioni fornite sono complete e veritiere e che i documenti allegati sono completi e conformi agli originali"

In base al **comma 4**, il Ministero responsabile dell'istruttoria informa tempestivamente i soggetti notificanti nel caso di notifica incompleta o irregolare. Ciò deve avvenire dando immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio e al gruppo di coordinamento e anche tenendo conto di eventuali indicazioni della Presidenza del Consiglio o di altri ministeri coinvolti. In tal caso il termine per l'esercizio dei poteri speciali decorre dal ricevimento della notifica completa. Inoltre, il Ministero responsabile dell'istruttoria con le medesime modalità (comunicazione alla Presidenza del Consiglio e al gruppo di coordinamento, su impulso di altri Ministeri coinvolti), può chiedere ai soggetti notificanti o alla controparte eventuale elementi integrativi ai fini della valutazione. Ciò ai sensi dell'articolo 2, commi 4 e 6 del [decreto-legge n. 21/2012](#).

Si tratta delle disposizioni che consentono alla Presidenza del Consiglio nell'ambito dell'esercizio dei poteri speciali a seguito di delibere assembleari (comma 4) o di acquisizioni da parte di soggetti esterni all'Unione europea (comma 6) l'acquisizione di ulteriori informazioni in merito.

Le modalità concrete di svolgimento della procedura per l'esercizio dei poteri speciali sono disciplinate dall'**articolo 6**.

Esercizio dei poteri speciali

Il Ministero responsabile dell'istruttoria e della proposta, tenuto conto delle risultanze emerse nell'ambito del gruppo di coordinamento,

nel caso in cui non ritenga necessario l'esercizio dei poteri speciali, ne comunica le motivazioni della decisione;

nel caso in cui decide di esercitare i poteri speciali, trasmette tempestivamente la proposta di esercizio e il relativo schema di provvedimento per via telematica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al gruppo di coordinamento (**comma 1**).

I **commi 2 e 3** riguardano il contenuto della proposta di esercizio dei poteri speciali e dello schema di provvedimento.

Si ricorda che l'[articolo 2 del D.L. 21/2012](#) disciplina due diverse fattispecie di esercizio dei poteri speciali:

- a. i commi 2, 3 e 4 riguardano gli atti di società che detengono attivi nei settori strategici, sui quali lo stato può esprimere il **potere di veto** (comma 3), che si esprime nella



forma di **imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni** ogniqualvolta ciò sia sufficiente ad assicurare la tutela degli interessi pubblici (comma 4);

- b. i commi 5 e 6 riguardano l'acquisto da parte di un soggetto esterno all'UE di partecipazioni in società che detengono attivi nei settori strategici. In tali casi lo Stato può subordinare l'efficacia dell'acquisto all'assunzione da parte dell'acquirente di **impegni diretti a garantire la tutela degli interessi essenziali** dello Stato. Qualora il rischio per la tutela dei predetti interessi non sia eliminabile attraverso l'assunzione degli impegni, il Governo può **opporsi all'acquisto** (comma 6).

La **proposta di esercizio** dei poteri speciali deve indicare dettagliatamente le minacce di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza, al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, nonché l'impossibilità di esercizio dei poteri nella forma di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni (**comma 2**).

La disposizione è dettata al fine di garantire il rispetto del criterio imposto dall'ordinamento comunitario che vieta l'adozione di misure più severe di quelle strettamente necessarie a salvaguardare l'esigenza di salvaguardia degli interessi pubblici relativi alla sicurezza, al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

Lo **schema di provvedimento**, nei casi di esercizio dei poteri speciali esercitati nella forma di assunzione da parte dell'acquirente extra-UE di impegni diretti a garantire la tutela degli interessi essenziali dello Stato (si tratta dunque del **caso b**), deve indicare

- le specifiche prescrizioni o condizioni richieste all'impresa;
- gli specifici criteri e le modalità di monitoraggio;
- l'amministrazione competente al monitoraggio delle prescrizioni o condizioni richieste e l'organo da essa incaricato di curare le relative attività;
- le sanzioni previste in caso di inottemperanza (**comma 3**).

*Si segnala che il contenuto dello schema di provvedimento viene disciplinato solo per il caso di acquisto di partecipazioni da parte di soggetto extra-UE (in pratica solo il caso b), qualora sia sufficiente subordinare l'efficacia dell'acquisto all'assunzione di particolari impegni da parte dell'acquirente).*

*Sia l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che il Consiglio di Stato hanno richiesto una modifica dell'articolo 6 mirata a distinguere le misure che possono essere adottate nei confronti di tutti gli operatori (**caso a**) e quelle che possono essere imposte solo agli operatori extra-UE (**caso b**).*

L'ufficio della Presidenza del Consiglio responsabile dell'attività di coordinamento, il giorno stesso dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di esercizio dei poteri speciali ne dà comunicazione all'impresa notificante e alle competenti Commissioni parlamentari (**comma 4**).

Nel caso di **mancato esercizio del potere di veto**, l'impresa deve trasmettere tempestivamente le delibere adottate alla Presidenza del Consiglio (**comma 5**).

I **commi 6 e 7** riguardano i termini previsti dal [D.L. 21/2012](#). Il comma 6 precisa il termine di 15 giorni per l'esercizio dei poteri speciali dall'effettiva ricezione, da parte dell'ufficio della Presidenza del Consiglio responsabile dell'attività di coordinamento, della notifica completa della necessaria documentazione. Tale chiarimento è finalizzato ad evitare la presentazione di notifiche incomplete, come il comma 4 dell'articolo 5 del presente schema di regolamento. Il comma 7 esclude il sabato, la domenica e i giorni festivi dal computo dei termini previsti dall'[articolo 2 del D.L. 21/2012](#).

*Si valuti l'opportunità di sostituire, come indicato dal Consiglio di Stato, le parole "i giorni festivi" con "le festività nazionali".*

L'**articolo 7** disciplina l'attività di monitoraggio del rispetto delle determinazioni assunte con il decreto di esercizio dei poteri speciali, in caso di rischio di mancato o intempestivo o inadeguato rispetto delle determinazioni assunte, ovvero nei casi in cui questi fatti si siano già verificati.

Monitoraggio

Il **comma 1** prevede che l'**ufficio incaricato del monitoraggio** dal decreto di esercizio dei poteri speciali trasmetta alla Presidenza del Consiglio, non oltre 15 giorni dai relativi riscontri, una completa informativa, comprensiva anche delle eventuali ragioni giustificative dei suddetti accadimenti.

*Si osserva che, dal momento che nell'articolo 6, comma 3, il contenuto dello schema di decreto di esercizio dei poteri speciali è dettagliato solo per il caso specifico di acquisto da parte di un soggetto extra-UE di partecipazioni in società che detengono attivi in settori strategici subordinato all'assunzione di particolari impegni da parte del soggetto acquirente, in tutti gli altri casi non è specificamente previsto che il decreto di esercizio dei poteri speciali contenga l'indicazione di un ufficio incaricato del monitoraggio.*

Il **comma 2** prevede la facoltà per le amministrazioni interessate che abbiano il fondato sospetto di un mancato o intempestivo o inadeguato rispetto delle determinazioni assunte con il decreto di esercizio dei poteri speciali di chiedere alla Presidenza del Consiglio di verificare le informazioni rivolgendosi al soggetto competente al monitoraggio.

Il **comma 3** riconosce all'ufficio incaricato del monitoraggio e alla Presidenza del Consiglio il potere di richiedere, anche direttamente all'impresa, dati, notizie e informazioni utili all'attività di monitoraggio.

L'**articolo 8** stabilisce che, in caso di accertata inosservanza delle disposizioni contenute nell'art. 2 del DL 21/2012, le eventuali sanzioni amministrative pecuniarie siano comminate con decreto del Presidente del Consiglio da adottarsi, previo esame da parte del gruppo di coordinamento, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dello sviluppo economico o delle infrastrutture e dei trasporti, secondo i rispettivi ambiti di competenza. Il suddetto decreto dovrà essere notificato al soggetto sanzionato a cura della Presidenza del Consiglio (**comma 1**).

Sanzioni

Si ricorda che il [D.L. 21/2012](#) prevede, oltre alla nullità degli atti adottati in violazione del decreto di esercizio dei poteri speciali:

- all'articolo 4, che il Governo possa ingiungere alla società di ripristinare a proprie spese la situazione anteriore. Inoltre, salvo che il fatto costituisca reato, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria fino al doppio del valore dell'operazione e comunque non inferiore all'uno per cento del fatturato cumulato realizzato dalle imprese coinvolte nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il **bilancio**;
- all'articolo 6, salvo che il fatto costituisca reato, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del valore dell'operazione, e comunque non inferiore all'1 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio. In caso di esercizio del potere di opposizione l'acquirente non può esercitare i diritti di voto e comunque quelli aventi contenuto diverso da quello patrimoniale, connessi alle azioni che rappresentano la partecipazione rilevante, e dovrà cedere le stesse azioni entro un anno. In caso di mancata ottemperanza il tribunale, su richiesta del Governo, ordina la vendita delle suddette azioni secondo le procedure di cui all'[articolo 2359-ter del codice civile](#). Le deliberazioni assembleari eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni sono nulle.

Il **comma 2** dell'articolo in esame rinvia, alle disposizioni di cui alla [legge 689/1981](#), recante modifiche al sistema penale, in quanto compatibili, per quanto concerne le modalità di accertamento della violazione, l'irrogazione della sanzione e i criteri di gradazione della stessa.

Si ricorda che il [capo I della legge 689/1981](#) riguarda l'illecito amministrativo e la relativa sanzione. In particolare gli articoli 10 e 11 riguardano le sanzioni amministrative pecuniarie.

L'**articolo 9 sottrae all'esercizio del diritto di accesso** le informazioni, i dati e le notizie contenute nei documenti originati dalle pubbliche amministrazioni o da soggetti privati per le finalità di cui al presente decreto, ai sensi dell'articolo 24, commi 2 e 6, della [legge 241/1990](#), pur facendo salvo quanto previsto dall'articolo 42 (classifiche di segretezza) della [legge n. 124/2007](#).

Diritto di accesso

Il citato articolo 42 disciplina le modalità con le quali le "classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali".

Si ricorda che il diritto all'accesso ai documenti amministrativi, consistente nel diritto di prenderne visione e di estrarne copia, è garantito a tutti gli interessati, ossia a tutti i soggetti privati che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso ([L.](#)

241/1990, artt. 22-28).

Il diritto all'accesso trova dei limiti stabiliti dalla legge (L. 241/1990, art. 24, comma 1) ed è escluso nei seguenti casi:

- documenti coperti dal segreto Stato (come disciplinato dalla [legge 124/2007](#));
- nei procedimenti tributari;
- nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione;
- nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

All'interno di tali categorie, ciascuna amministrazione, e quindi anche la Presidenza del Consiglio, individua, con proprio provvedimento, gli atti di propria competenza esclusi dal diritto di accesso (L. 241/1990, art. 24, comma 1).

*Quest'ultima disposizione è richiamata dall'articolo in esame quale fondamento giuridico dell'esclusione; tuttavia, si osserva che le amministrazioni possono escludere il diritto di accesso ai documenti relativi ai procedimenti di propria competenza esclusivamente se rientranti in una delle 4 categorie di cui sopra, categorie nelle quali non sembrano rientrare i procedimenti previsti dal provvedimento in esame.*

L'articolo 9 in commento richiama anche il comma 6 del medesimo articolo 24, che prevede la facoltà per il Governo di adottare regolamenti di delegificazione (ai sensi dell'[art. 17, co. 2, L. 400/1988](#)) per prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi in presenza di gravi motivi, fra cui quelli relativi alla sicurezza e alla difesa nazionale.

Si tratta di motivazioni analoghe a quelle alla base dell'esercizio dei poteri speciali e che potrebbero costituire un fondamento alla sottrazione dei relativi documenti al diritto di accesso.

*Tuttavia, si osserva che tale facoltà può essere esercitata esclusivamente con regolamento di delegificazione e non con un regolamento di attuazione, quale è il provvedimento in esame.*

*Si segnala infine che la relazione illustrativa precisa che, "al di fuori dei casi di segreto di Stato, è mantenuta ferma l'applicabilità della clausola di "conoscenza essenziale dell'interessato" sancita dall'[articolo 24, comma 7, della legge n. 241/1990](#)". Al riguardo, si richiama quanto osservato dal Consiglio di Stato in ordine all'opportunità di includere esplicitamente tale previsione nel testo del regolamento.*

Si ricorda che il citato art. 24, comma 7, prevede tra le altre cose che sia comunque "garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

L'**articolo 10** reca la **clausola di neutralità finanziaria**, stabilendo che le attività previste dal regolamento sono svolte dalle amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Neutralità  
finanziaria

L'**articolo 11** disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

## Relazioni e pareri allegati

Al testo dello schema di regolamento sono allegati la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria e l'analisi tecnico-normativa, nonché i pareri del Consiglio di Stato, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (con riferimento ai quali si rinvia ai richiami presenti nel paragrafo Contenuto)

I pareri del  
Consiglio di  
Stato e Agcom

## Presupposti legislativi per l'emanazione del regolamento

### Legge di autorizzazione

Lo schema di regolamento è adottato in attuazione dell'[articolo 2, comma 9, del decreto legge n. 21/2012](#) (al riguardo cfr. sopra *La disciplina dei poteri speciali*).



## Procedura di emanazione

L'[articolo 2 comma 9 del decreto-legge n. 21/2012](#) prevede che il regolamento chiamato a definire le disposizioni di attuazione dei poteri speciali, anche con riferimento alle attività propedeutiche al loro esercizio, sia emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta (vale a dire con la procedura prevista dall'[articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988](#)) e su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro degli affari esteri, sentite anche le autorità indipendenti di settore, ove esistenti, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La disposizione non prevede un termine per l'emanazione del regolamento. Al riguardo, la relazione illustrativa segnala che "la legge non ha previsto termini per l'adozione del regolamento in quanto lo stesso articolo 2, comma 9, ha dettato una disciplina transitoria stabilendo che "fino all'adozione del regolamento le competenze inerenti alle proposte per l'esercizio dei poteri speciali, di cui ai commi 3 e 6, e le attività conseguenti, di cui ai commi 4 e 6, sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze per le società da esso partecipate, ovvero, per le altre società, al Ministero dello sviluppo economico o al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo i rispettivi ambiti di competenza".

Il citato articolo 2, comma 9, prevede che i pareri delle commissioni parlamentari siano espressi entro venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i regolamenti possono essere comunque adottati. Qualora i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti rechino identico contenuto, il governo, ove non intenda conformarvisi, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di regolamento, indicandone le ragioni in un'apposita relazione, per l'espressione di nuovi pareri da parte delle commissioni parlamentari competenti, che devono essere espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento può essere comunque adottato.

Assenza del termine

Doppio parere parlamentare

## Compatibilità comunitaria

### Procedure di contenzioso

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)*

Il 24 novembre 2011 la Commissione europea ha deliberato di presentare, nell'ambito della procedura di infrazione n. 2009/2255, un **ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE contro l'Italia** in quanto ritiene che alcune disposizioni della normativa italiana che conferisce **poteri speciali allo Stato nelle società privatizzate** operanti in settori strategici come le telecomunicazioni e l'energia, siano incompatibili con gli articoli 63 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) riguardanti rispettivamente la **libera circolazione dei capitali e il diritto di stabilimento**.

Il ricorso non risulta ancora depositato in quanto la Commissione europea, in base a contatti informali con il Governo italiano, intende valutare l'attuazione delle disposizioni di cui al [D.L. 15 marzo 2012, n. 21](#).

Il ricorso alla Corte di giustizia

La decisione di presentare il ricorso fa seguito ad un precedente parere motivato, inviato dalla Commissione all'Italia il 16 febbraio 2011, nel quale si formulavano **rilevi** specifici in merito all'**articolo 4, commi 227-231, della legge finanziaria per il 2004** ([legge 24 dicembre 2003, n. 350](#)), che modifica e completa il [decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332](#), convertito con modificazioni dalla [legge 30 luglio 1994, n. 474](#), recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni.

In particolare, il parere motivato ricordava che:

- al **comma 227** - che sostituisce l'[articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 332/1994](#) - si stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri devono essere individuate, tra le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri servizi pubblici, quelle nei cui statuti, prima di ogni atto che determini la perdita del controllo, debba essere introdotta una **clausola che attribuisca al Ministro dell'economia e delle finanze la titolarità di uno o più dei seguenti poteri speciali** da esercitare di intesa con il Ministro delle attività produttive:
  - a. il potere di **opposizione all'assunzione**, da parte dei soggetti nei confronti dei quali

- opera il limite al possesso azionario, **di partecipazioni rilevanti** (vale a dire le partecipazioni che costituiscono almeno la ventesima parte del capitale sociale rappresentato da azioni con diritto di voto nelle assemblee ordinarie, o la percentuale minore fissata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze);
- b. il potere di **opposizione alla conclusione di patti o accordi** tra azionisti di cui all'articolo 122 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria ([decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#)), nel caso in cui vi sia rappresentata almeno la ventesima parte del capitale sociale costituito da azioni con diritto di voto nell'assemblea ordinaria, o la percentuale minore fissata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;
- c. il potere di **veto all'adozione delle delibere** di scioglimento della società, fusione, scissione, trasferimento della sede sociale all'estero, cambiamento dell'oggetto sociale, modifica dello statuto, che sopprimono o modificano i poteri speciali in questione.

In tutte e tre le circostanze precedentemente richiamate, i **poteri speciali potranno essere esercitati solo qualora l'operazione alla quale si riferiscono sia suscettibile di arrecare pregiudizio agli interessi vitali dello Stato.**

- il **comma 228**, in conformità del quale il potere di opposizione di cui alle precedenti lettere a) e b), è altresì esercitabile quando la partecipazione, anche attraverso singoli atti di acquisto, registri un incremento pari o superiore alla misura prevista;
- il **comma 229** in base al quale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, devono essere individuate le società dai cui statuti va eliminata la **clausola** che attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze la titolarità di uno o più dei poteri speciali;
- il **comma 230** secondo il quale, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, devono essere individuati i **criteri di esercizio dei poteri speciali**, limitando il loro utilizzo ai soli casi di pregiudizio degli interessi vitali dello Stato;
- il **comma 231**, in base al quale **gli statuti delle società** nelle quali è prevista la clausola che attribuisce allo Stato i poteri speciali **siano adeguati** alle disposizioni di cui ai commi 227-230.

Accanto alle suddette disposizioni il parere motivato richiamava:

- i **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** del 17 settembre e del 28 settembre 1999 che hanno introdotto i suddetti **poteri speciali negli statuti rispettivamente di ENEL S.p.A e di Finmeccanica S.p.A**, prima della loro privatizzazione;
- i **decreti ministeriali** del 17 settembre e dell'8 novembre 1999 che hanno fissato al **3% l'entità effettiva dei diritti di voto che autorizza l'esercizio dei poteri speciali** di cui rispettivamente alla lettera a) per ENEL, e alle lettere a) e b) per Finmeccanica;
- il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** del 23 marzo 2006 che prevede l'introduzione di poteri speciali nello statuto di **Snam Rete Gas S.p.A.**;
- **gli statuti di ENEL S.p.A, Finmeccanica S.p.A., ENI S.p.A., Telecom Italia S.p.A., e Terna S.p.A.**, nella parte in cui si riferiscono ai poteri speciali in oggetto.

Pur riconoscendo che gli interessi collettivi cui fa riferimento la normativa italiana (approvvigionamento minimo di prodotti petroliferi, energetici, materie prime e beni essenziali alla collettività; un livello minimo di servizi di telecomunicazione e di trasporto; la continuità della prestazione dei servizi pubblici; la difesa nazionale; la sicurezza militare; l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza; le emergenze sanitarie) possono essere considerati in **astratto** come **legittimi interessi** la cui tutela potrebbe richiedere misure restrittive della libera circolazione dei capitali e della libertà di stabilimento, la Commissione, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sostiene che le disposizioni in questione configurano **restrizioni inadeguate e/o sproporzionate ai fini del conseguimento dei legittimi obiettivi.**

Ad avviso della Commissione, infatti:

- l'attribuzione allo Stato di poteri speciali operata dalla normativa italiana in oggetto costituirebbe **un ostacolo all'investimento diretto e di portafoglio** (che ai sensi della [direttiva 88/361/UEE](#) costituiscono movimenti di capitali) nelle società in questione, dissuadendo i potenziali investitori stabiliti in altri Stati membri dall'investire o dall'accrescere la loro influenza sulla gestione e sul controllo delle società stesse, e sarebbe pertanto **incompatibile con i principi di libera circolazione dei capitali e di stabilimento** di cui agli articoli 63 e 49 del TFUE;
- l'obiettivo di salvaguardare gli interessi vitali dello Stato può essere raggiunto mediante

**misure più adeguate e meno restrittive** rispetto al controllo degli assetti proprietari delle società strategiche e delle decisioni dei loro dirigenti. La Commissione ricorda a tale riguardo che diverse direttive europee già recepite negli ordinamenti nazionali consentono agli Stati membri di **tutelare gli interessi generali nei settori dell'elettricità e del gas** (direttive 2003/54/UE, 2003/55/UE, 2009/72/UE, 2009/73/UE, 2004/67/UE e 2005/89/UE), del **petrolio greggio e dei prodotti petroliferi** (direttive 2006/67/UE e 73/238/UEE, nonché decisioni n. 68/416/UEE e n. 77/706/UEE), e delle **telecomunicazioni** (direttive 2002/19/UE, 2002/20/UE, 2002/21/UE, 2002/22/UE e 2002/58/UE), lasciando agli stessi Stati un ampio margine di discrezionalità per il conseguimento di obiettivi legittimi nei settori interessati nei limiti posti dal trattato, con particolare riferimento al principio di proporzionalità.

- **i criteri per l'esercizio dei poteri di opposizione** da parte del Ministro dell'economia potrebbero comportare un'**eccessiva discrezionalità** da parte dello Stato in quanto sono limitati solo da un riferimento generico agli interessi vitali dello Stato e dai criteri enunciati nel decreto attuativo 10 giugno 2004, ora abrogato, che non precisano le circostanze specifiche ed obiettive in cui tali poteri devono essere esercitati. Inoltre, il fatto che gli azionisti interessati possano impugnare la decisione del ministro in tribunale non ha alcuna rilevanza proprio in considerazione del fatto che la normativa in questione non fornisce ai tribunali nazionali criteri sufficientemente precisi per consentire loro di giudicare il modo in cui il ministro esercita la propria discrezionalità;
- **il potere di opporsi all'assunzione di partecipazioni e alla conclusione di patti** da parte degli azionisti che rappresentino una determinata percentuale dei diritti di voto non è idoneo a tutelare gli interessi vitali dello Stato, in quanto né l'assunzione di una partecipazione pari ad almeno il 5% di una società prestatrice di servizi pubblici (o inferiore come nel caso di ENEL e Finmeccanica), né un accordo tra azionisti che rappresentano una percentuale analoga, possono in linea di massima essere considerati una reale minaccia per gli interessi vitali dello Stato;
- analogamente anche per il **potere di veto** su decisioni fondamentali per la vita di un'impresa non vengono indicate le circostanze specifiche in cui esso può essere esercitato nei confronti delle delibere adottate dai dirigenti delle società, e ciò potrebbe dissuadere potenziali investitori di altri Stati membri dall'acquisire azioni nelle società italiane in questione. Anche in questo caso la possibilità per gli eventuali soci dissenzienti di impugnare il veto dinanzi ai tribunali nazionali non rende tale potere compatibile con il trattato.

La Commissione ha concluso pertanto che i poteri speciali previsti dalla normativa italiana risultano **sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti** e sono quindi incompatibili con la libertà di stabilimento e la libera circolazione invitando l'Italia a modificare le disposizioni contestate.